Conseil d'Etat LEGISLATION
Raad van State WETGEVING
8 NOV. 1951 2
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 11 septembre 1951, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif à l'attribution au Roi de pouvoirs extraordinaires en temps de guerre", a donné en sa séance du 22 octobre 1951 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 11e September 1951 door de Eerste-Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de toekenning aan de Koning van buitengewone machten in oorlogstijd", heeft ter zitting van 22 October 1951 het volgend advies gegeven :

L'objet du projet est de remettre en vigueur en temps de guerre, avec certaines modifications, les lois des 7 septembre 1939 et 14 décembre 1944 donnant au Roi des pouvoirs extraordinaires.

Le pouvoir donné au Roi par les lois précitées de prendre des dispositions par arrêtés délibérés en conseil des ministres, dans de nombreuses matières sommairement énumérées et parfois même désignées seulement par l'indication du but à poursuivre, ne peut trouver de justification dans aucune disposition de droit contitutionnel positif. Ces lois consacrent, en effet, une suspension partielle de la Constitution, prohibée en termes exprès par l'article 130 de notre loi fondamentale : "La Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie".

Ces lois ne peuvent néanmoins être taxées d'inconstitutionnalité parce qu'elles ont trouvé leur fondement dans la nécessité de sauvegarder, dans des circonstances anormales, l'existence de la Nation, même au prix de dispositions exceptionnelles et dérogatoires au droit commun. Elles constituent des exemples de ce que l'on a coutume de qualifier "lois extra-constitutionnelles".

L'état de nécessité n'est pas une création de la volonté de l'Etat; l'autorité compétente ne peut qu'en constater l'existence et décider, dans le concret, des mesures propres à y faire face.

En septembre 1939 et en décembre 1944, le pouvoir législatif, émanation de la volonté nationale,

.../...

a constaté souverainement et en fait l'état de nécessité; il a décidé, à chacune de ces époques, des mesures qui répondaient aux exigences du moment. Ces mesures ont été différentes en 1939 et en 1944 parce que les situations elles-mêmes étaient différentes.

Il est de la nature des lois ainsi fondées sur l'état de nécessité d'être temporaires et de disparaître avec cette nécessité elle-même. C'est pourquoi les lois du 7 septembre 1939 et du 14 décembre 1944 ont prévu dans leur texte le moment où elles cesseront d'avoir effet (lois coordonnées, article 1er). Bien plus, le législateur a mis fin aux pouvoirs extraordinaires avant même que l'armée n'ait été remise sur pied de paix.

Selon l'article 78 de la Constitution, le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de celle-ci. Il n'appartient qu'au seul pouvoir législatif, détenteur du résidu de souveraineté, de régler les situations extra-constitutionnelles. Il ne pourrait déléguer ce pouvoir parce que la souveraineté ne se délègue pas.

Le projet de loi va plus loin que ce qui a été fait antérieurement. Il entend non seulement prendre dès maintenant, in abstracto, pour un avenir qu'il est impossible de prévoir, les mesures supposées propres à faire face à des situations que tous ignorent, mais encore attribuer au Roi le droit de fixer le moment où il pourra user des pouvoirs extraordinaires qui lui sont conférés.

.../...

Tel qu'il se présente, le projet de loi est inconstitutionnel parce qu'il accorde au Roi le pouvoir de constater lui-même l'état de nécessité.

Il importe, en effet, de remarquer qu'aux termes de l'article 3 du projet de loi, le recours aux pouvoirs extraordinaires est autorisé non seulement en cas d'attaque armée contre le territoire, mais encore chaque fois que le Roi décide la mobilisation de l'armée "totalement ou partiellement".

Il appartiendrait, dès lors, au Roi, qui a seul qualité pour apprécier si la nécessité de faire face à un péril extérieur commande la mobilisation, de déclencher ipso facto par cette mesure la suspension des règles constitutionnelles relatives au fonctionnement des pouvoirs.

Même si cette conséquence n'est pas dans l'intention du Gouvernement, il suffit qu'elle soit possible pour qu'apparaisse l'inconstitutionnalité du système.

\+

\+ \+

L'objection d'inconstitutionnalité n'est pas la seule qui puisse être formulée contre le projet.

I.

Il n'est pas de bonne technique législative de remettre en vigueur des lois abrogées même en y

insérant des dispositions modificatives : le texte en est fréquemment inadapté aux circonstances nouvelles et difficilement adaptable à celles-ci.

En l'espèce, cette méthode est particulièrement contre-indiquée. La loi projetée doit, en effet, par sa nature, être appliquée très rapidement et dans des circonstances pouvant surgir à l'improviste. On aperçoit les difficultés auxquelles se heurteront ceux qui, chargés de son application, seront obligés de se référer constamment à des dispositions antérieures dont ils devront vérifier l'existence ou l'abrogation.

L'analyse du projet fait apparaître l'inconvénient que présente la remise en vigueur telles quelles de certaines des dispositions figurant dans les lois coordonnées des 7 septembre 1939 et 14 décembre 1944.

Le pouvoir de modifier la législation relative aux assurances sociales (lois coordonnées, article 1er, 10°, b) avait été donné en 1944 au Roi "en vue de réaliser et d'organiser la sécurité sociale". La sécurité sociale ayant été réalisée et organisée depuis plusieurs années (arrêtés-lois des 28 décembre 1944, 10 janvier et 7 février 1945), le pouvoir donné au Roi en cette matière ne peut plus avoir le but qui lui avait été assigné en 1944. Les pouvoirs donnés au Roi en matière de ravitaillement (lois coordonnées, article 1er, 13°) ont reçu leur pleine et entière exécution par l'arrêté-loi du 22 janvier 1945; on conçoit difficilement que le Gouvernement reçoive des pouvoirs plus étendus que ceux que les ministres tiennent de celui-ci.

.../...

Il apparaît superflu de rendre au Roi le pouvoir "d'organiser une procédure répressive à caractère transactionnel" qui existe à présent en vertu des articles 166 et suivants, et 180 et suivants du Code d'instruction criminelle, modifiés par la loi du 7 juin 1949.

La même observation vaut en ce qui concerne le pouvoir d'assurer le fonctionnement de la radiodiffusion "en attendant que celle-ci soit dotée d'un nouveau statut légal". Ce pouvoir a été donné pour remédier à la situation particulière de la radiodiffusion après sa désorganisation par l'occupant. Le Gouvernement a usé de cette prérogative par l'arrêté-loi du 14 septembre 1945.

Il en est de même des pouvoirs donnés "en attendant qu'intervienne une législation sur l'urbanisation", cette législation existant depuis l'arrêté-loi du 2 décembre 1946.

Il résulte des exemples ci-dessus qu'on ne peut plus, les circonstances et la législation ayant changé, confier au Roi des pouvoirs dans les mêmes termes que ceux dont on s'est servi en 1939 et en 1944.

II.

Il semble qu'un certain arbitraire ait présidé au choix des dispositions non remises en vigueur : on n'aperçoit pas les raisons juridiques qui justifient la remise en vigueur de la disposition attribuant le pouvoir de modifier ou compléter la législation relative aux baux à loyer, et non de celle qui attribue les

.../...

mêmes pouvoirs en ce qui concerne la législation en matière de séquestres de guerre. On pourrait en déduire que le législateur entend refuser au Roi le pouvoir de mettre sous séquestre les biens ennemis, au cours d'une guerre future.

On pourrait se demander aussi, pourquoi est exclue de la remise en vigueur la disposition qui autorisait le Roi à suspendre le paiement de pensions et rentes par les pouvoirs publics "à des personnes contre lesquelles sont ouvertes une instruction ou une poursuite pour infraction contre la sûreté extérieure de l'Etat en temps de guerre".

III.

En ce qui concerne l'article 3 du projet, le Conseil d'Etat constate que le terme "mobilisation" n'est pas employé dans le sens qu'il avait jusqu'ici dans la législation.

Le projet envisage, en effet, une mobilisation décrétée "totalement ou partiellement". Dans la conception de notre droit public, la notion de mobilisation est indissolublement liée à la notion de péril extérieur. Selon l'interprétation qui a prévalu jusqu'à ce jour, il est procédé à la mobilisation ou il n'y est pas procédé, mais il ne peut y être procédé partiellement. Ce qui peut être total ou partiel, ce n'est pas la mobilisation elle-même, mais le rappel des militaires en congé illimité que cette mobilisation comporte généralement quoique non essentiellement.

.../...

D'autre part, le Gouvernement peut, en vertu de l'article 68, 2°, de la loi du 15 juin 1951 sur la milice, le recrutement et les obligations de service, prescrire, lorsque les circonstances l'exigent, des rappels d'urgence sans que la mobilisation ne soit déclarée.

IV.

Dans l'article 3 du projet, le terme "agression" n'est pas employé avec le même sens que dans l'article 39 de la Charte des Nations-Unies. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faut éviter d'employer un mot dont la signification en droit international est précise, en lui donnant une signification différente en droit interne.

V.

Il résulte de l'article 3 que le Gouvernement demande le pouvoir de décider en tout temps et à l'égard de quiconque quelles seront celles des dispositions légales antérieures auxquelles la définition élargie du temps de guerre s'appliquera ou non.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il appartient au législateur d'énumérer les lois antérieures auxquelles cette définition sera rendue applicable, ou tout au moins d'indiquer les buts précis de l'habilitation donnée au Roi à cet effet. Le Conseil d'Etat étant appelé à donner son avis sur la légalité des arrêtés qui seront pris en vertu de cette habilitation, ne pourrait se prononcer en connaissance de cause à défaut de précisions sur les intentions du législateur.

Het ontwerp strekt er toe de wetten van 7 September 1939 en 14 December 1944 waarbij aan de Koning buitengewone machten worden toegekend, op enkele wijzigingen na opnieuw in werking te stellen in oorlogstijd.

De macht, aan de Koning door de voornoemde wetten gegeven om bij in ministerraad overlegde besluiten voorzieningen te treffen over talrijke zaken welke zeer kort zijn opgesomd en soms zelfs eenvoudig zijn aangeduid door vermelding van het te bereiken doel, kan door geen enkele bepaling van het stellig grondwettelijk recht worden gerechtvaardigd. Die wetten bekrachtigen immers een gedeeltelijke schorsing van de Grondwet, hetgeen artikel 130 van onze Staatsregeling uitdrukkelijk verbiedt : "De Grondwet kan noch geheel, noch gedeeltelijk geschorst worden ".

Als ongrondwettelijk echter kunnen die wetten niet worden bestempeld, omdat zij berusten op de noodzakelijkheid om in abnormale omstandigheden het bestaan van de Natie te vrijwaren, zelfs ten koste van uitzonderlijke en van het gemeen recht afwijkende bepalingen. Het zijn voorbeelden van wat doorgaans "extra-constitutionele wetten" genoemd wordt.

De noodtoestand is geen schepping van Staatswil; de bevoegde overheid kan enkel het bestaan er van vaststellen en in concreto beslissen welke maatregelen die toestand kunnen verhelpen.

.../...

In September 1939 en in December 1944 heeft de wetgevende macht, uiting van de volkswil, souverein en in feite de noodtoestand vastgesteld; telkens heeft de wetgever beslist welke maatregelen aan de vereisten van de tijd beantwoordden. Die maatregelen verschilden in 1939 en in 1944, omdat de toestanden zelf verschillend waren.

Wetten aldus op de noodtoestand berustend, zijn uiteraard tijdelijk en vallen weg wanneer die nood zelf ophoudt. Daarom hebben de wetten van 7 September 1939 en 14 December 1944 in hun tekst bepaald op welk tijdstip zij niet meer van kracht zullen zijn (samengeordende wetten, artikel 1). Meer nog, de wetgever heeft aan de buitengewone machten een einde gemaakt nog voordat het leger op vredesvoet was teruggebracht.

Volgens artikel 78 van de Grondwet heeft de Koning geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere krachtens de Grondwet uitgevaardigde wetten hem uitdrukkelijk toekennen. Alleen aan de wetgevende macht, die het residu van de souvereiniteit bezit, komt het toe de extra-constitutionele toestanden te regelen. Zodanige bevoegdheid zou zij niet kunnen overdragen, daar de souvereiniteit niet overgedragen wordt.

Het wetsontwerp gaat verder dan wat voorheen is gedaan. Niet alleen wil het van nu af, in abstracto, voor een toekomst onmogelijk te voorzien, maatregelen nemen die, naar men onderstelt, toestanden kunnen verhelpen die niemand kent, doch tevens wil het aan de Koning het recht verlenen om te bepalen op welk tijdstip hij van de hem verleende buitengewone machten gebruik zal kunnen maken.

.../...

Zoals het ontwerp zich voordoet, is het ongrondwettelijk omdat het aan de Koning de macht verleent zelf de noodtoestand vast te stellen.

Men bedenke immers dat luidens artikel 3 van het wetsontwerp de buitengewone machten kunnen worden aangewend niet alleen bij een gewapende aanval tegen het grondgebied, doch ook telkens wanneer de Koning de mobilisatie van het leger "geheel of gedeeltelijk" uitvaardigt.

Derhalve zou de Koning, vermits alleen hij bevoegd is om te oordelen of de noodzakelijkheid aan een buitenlands gevaar het hoofd te bieden de mobilisatie vergt, ipso facto door die maatregelen de schorsing van de grondwetsregelen inzake de uitoefening van de machten kunnen doen ingaan.

Zelfs indien deze gevolgtrekking niet in de bedoeling van de Regering ligt, is het voldoende dat zij mogelijk is opdat de ongrondwettelijkheid van het stelsel aan het licht kome.

\+

\+ \+

De ongrondwettelijkheid is niet het enige bezwaar dat tegen het ontwerp kan worden ingebracht.

.../...

I.

Uit een oogpunt van wetgevingstechniek is het verkeerd opgeheven wetten opnieuw in werking te stellen, zelfs al brengt men er wijzigingen aan : vaak is de tekst aan de nieuwe omstandigheden niet aangepast en moeilijk aan te passen.

In het onderhavige geval is deze methode bijzonder af te raden. De ontworpen wet moet immers uiteraard met veel spoed en in omstandigheden die zich onverwachts kunnen voordoen,worden toegepast. Het is duidelijk welke moeilijkheden zich zullen voordoen voor degenen die,met de toepassing er van belast, steeds weer verwezen worden naar vroegere bepalingen waarvan zij hebben na te gaan of ze nog bestaan dan wel opgeheven zijn.

Uit het onderzoek van het ontwerp blijkt welke bezwaren verbonden zijn aan het ongewijzigd in werking stellen van sommige bepalingen uit de samengeordende wetten van 7 September 1939 en 14 December 1944.

De macht tot wijziging der wetgeving inzake sociale verzekeringen (samengeordende wetten, artikel 1, 10°, b) werd in 1944 aan de Koning verleend "ten einde de maatschappelijke veiligheid te verwezenlijken en in te richten". Daar de maatschappelijke zekerheid verschillende jaren reeds (besluitwetten van 28 December 1944, 10 Januari en 7 Februari 1945) is verwezenlijkt en ingericht, kan de macht, ten deze aan de Koning verleend, niet meer aan het in 1944 gestelde doel beantwoorden. De macht, inzake ravitaillering aan de

.../...

Koning gegeven (samengeordende wetten, artikel 1, 13°), heeft in de besluitwet van 22 Januari 1945 haar volle uitvoering gekregen; men kan zich moeilijk indenken dat de Regering een ruimere macht zou krijgen dan die welke de ministers daaraan ontlenen.

Het blijkt overbodig, de Koning opnieuw de macht te geven om "een strafrechtspleging van transactionele aard in te richten", die thans bestaat krachtens de artikelen 166 en volgende, en 180 en volgende van het Wetboek van strafvordering, zoals zij bij de wet van 7 Juni 1949 zijn gewijzigd.

Dezelfde opmerking geldt ten aanzien van de macht om de werking van de radio-omroep te verzekeren "in afwachting dat dezelve een nieuw wettelijk statuut bekome". Die macht werd verleend om de bijzondere toestand te verhelpen waarin de radio-omroep verkeerde nadat de bezetter hem had ontredderd. De Regering heeft bij de besluitwet van 14 September 1945 van dat recht gebruik gemaakt.

Zulks geldt verder nog voor de machten verleend "in afwachting dat er een wetgeving op de stedebouw tot stand komt"; die wetgeving bestaat sinds de besluitwet van 2 December 1946.

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat men de Koning geen machten meer kan verlenen in dezelfde bewoordingen als in 1939 en 1944, daar de omstandigheden en de wetten veranderd zijn.

.../...

II.

Bij de keus van de bepalingen die niet opnieuw in werking worden gesteld,schijnt men enigszins willekeurig opgetreden te zijn : het is niet duidelijk hoe men het juridisch moet verantwoorden dat de bepaling waarbij macht wordt verleend tot wijziging of aanvulling van de wetgeving inzake de huurovereenkomsten opnieuw in werking wordt gesteld, niet echter de bepaling waarbij dezelfde macht wordt verleend met betrekking tot de wetgeving inzake sequestratie in oorlogstijd. Daaruit zou men kunnen afleiden dat de wetgever de Koning voor een toekomende oorlog geen macht wenst te verlenen om de vijandelijke goederen te sequestreren.

De vraag kan ook rijzen waarom niet opnieuw in werking wordt gesteld de bepaling waarbij de Koning gemachtigd was tot het schorsen van de uitbetaling, door de overheidslichamen, van pensioenen en renten "aan personen tegen welke een onderzoek of een vervolging is ingesteld wegens misdrijf tegen de uitwendige veiligheid van de Staat in oorlogstijd".

III.

Met betrekking tot artikel 3 van het ontwerp , stelt de Raad van State vast dat het woord "mobilisatie" niet wordt gebruikt in de betekenis die het totnogtoe in de wetgeving had.

In het ontwerp wordt immers een "geheel of gedeeltelijk" uitgevaardigde mobilisatie onder ogen genomen. Volgens ons publiekrecht is het begrip mobilisatie onafscheidbaar verbonden met het begrip

.../...

buitenlands gevaar. Tot op heden gold de interpretatie dat men mobiliseert of dat men niet mobiliseert, maar dat geen gedeeltelijke mobilisatie kan plaats vinden. Niet de mobilisatie zelf kan geheel of gedeeltelijk zijn, maar de wederoproeping van de militairen met onbepaald verlof welke over het algemeen, ofschoon niet uiteraard, het gevolg van die mobilisatie is. Anderzijds kan de Regering krachtens artikel 68, 2°, van de dienstplichtwet van 15 Juni 1951, wanneer de omstandigheden zulks vereisen, spoedwederoproepingen voorschrijven zonder dat de mobilisatie wordt uitgevaardigd.

IV.

In artikel 3 van het ontwerp wordt "aanval" niet in dezelfde betekenis als in artikel 39 van het Handvest der Verenigde Naties gebruikt. De Raad van State is van advies dat men moet vermijden een in het volkenrecht duidelijk omschreven begrip, een andere betekenis in het nationaal recht te geven.

V.

Uit artikel 3 blijkt dat de Regering de macht vraagt te allen tijde en ten opzichte van om het even wie te beslissen op welke vroegere wetsbepalingen de verruimde definitie van de oorlogstijd al dan niet van toepassing zal zijn.

.../...

De Raad van State is van advies dat het de wetgever toekomt de vroegere wetten op te sommen waarop die definitie van toepassing zal worden verklaard, althans de nauw omschreven doeleinden op te geven welke met de daartoe aan de Koning verleende machtiging worden nagestreefd. Aangezien de Raad van State zal moeten adviseren over de wettelijkheid der besluiten welke krachtens die machtiging zullen worden genomen, zou hij zich, bij gebrek aan nadere gegevens over de bedoelingen van de wetgever, niet met kennis van zaken kunnen uitspreken.

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : de Heren :	J.SUETENS,	premier président du Conseil d'Etat, eerste-voorzitter van de Raad van State,	président voorzitter
	M.SOMERHAUSEN, G.VAN BUNNEN,	conseillers d'Etat, raadsheren van State,	
	L.FREDERICQ, G.DOR,	assesseurs de la section de législation, bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G.PIQUET,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.SUETENS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.SUETENS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(signé) G.PIQUET.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(signé) J.SUETENS.

expédition délivrée à M. le Premier Ministre.
uitgifte afgeleverd aan de H. Eerste-Minister.

Le 1951.

De 1951.

Le Greffier du Conseil d'Etat,

De Griffier van de Raad van State,

R. DECKMYN.